

KILDARE GONÇALVES CARVALHO

Professor de Direito Constitucional na Faculdade de Direito Milton Campos.

Desembargador do Tribunal de Justiça de Minas Gerais.

Ex-Presidente do Tribunal Regional Eleitoral.

# **TÉCNICA LEGISLATIVA**

## **(LEGÍSTICA FORMAL)**

6ª edição

Revista, atualizada e ampliada



Belo Horizonte  
2014



Copyright © 2014 Editora Del Rey Ltda.

Nenhuma parte deste livro poderá ser reproduzida, sejam quais forem os meios empregados, sem a permissão, por escrito, da Editora.  
Impresso no Brasil | Printed in Brazil

EDITORA DEL REY LTDA.  
www.livrariadelrey.com.br

**Editor:** Arnaldo Oliveira

**Editor Adjunto:** Ricardo A. Malheiros Fiuza

**Editora Assistente:** Wanessa Diniz

**Coordenação Editorial:** Wendell Campos Borges

**Diagramação:** Lucila Pangrácio Azevedo

**Revisão:** Alessandra Valadares

**Capa:** CYB Comunicação

**Editora / MG**

Rua dos Gaitacazes, 71 – Sala 709-C – Centro  
Belo Horizonte – MG – CEP 30190-050  
Tel: (31) 3284-5845  
editora@delreyonline.com.br

**Conselho Editorial:**

Alice de Souza Birchall  
Antônio Augusto Cançado Trindade  
Antonio Augusto Junho Anastasia  
Antônio Pereira Gaio Junior  
Aroldo Plínio Gonçalves  
Carlos Alberto Penna R. de Carvalho  
Celso de Magalhães Pinto  
Edelberto Augusto Gomes Lima  
Edésio Fernandes  
Fernando Gonzaga Jayme  
Hermes Vilchez Guerrero  
José Adércio Leite Sampaio  
José Edgard Penna Amorim Pereira  
Luiz Guilherme da Costa Wagner Junior  
Misabel Abreu Machado Derzi  
Plínio Salgado  
Renan Kfuri Lopes  
Rodrigo da Cunha Pereira  
Sérgio Lellis Santiago

C331 Carvalho, Kildare Gonçalves  
Técnica legislativa (LEGISTICA FORMAL) / Kildare Gonçalves Carvalho. –  
6ª ed. rev. atual. e ampl. – Belo Horizonte: Del Rey, 2014.

328p.

ISBN 978-85-384-0356-2

1. Técnica legislativa. I. Título.

CDD: 340.328

CDU: 340.134

# SUMÁRIO

---

Nota à 6ª edição .....	XIII
Apresentação.....	XV
Introdução .....	1

<b>CAPÍTULO 1 – ESTADO DEMOCRÁTICO DE DIREITO E TÉCNICA LEGISLATIVA .....</b>	<b>7</b>
1. Estado Democrático de Direito .....	7
2. Princípio Democrático e atributo das leis .....	11

<b>CAPÍTULO 2 – ÓRGÃOS E FUNÇÕES DO ESTADO.....</b>	<b>13</b>
1. Órgãos do Estado – Conceito .....	13
2. Funções do Estado – Classificação .....	14
3. Funções do Estado e Princípio da Separação de Poderes .....	19
4. Funções Jurídicas e Não Jurídicas do Estado .....	20
5. A Separação de Poderes no Pensamento Político .....	21
6. Transformações do Princípio da Separação de Poderes .....	24

<b>CAPÍTULO 3 – PODER LEGISLATIVO E FORMAÇÃO DAS LEIS.....</b>	<b>29</b>
1. Introdução .....	29
2. Funções do Poder Legislativo .....	32

3. Organização do Poder Legislativo .....	38
3.1 Câmara dos Deputados.....	42
3.2 Senado Federal .....	54
4. Sessões conjuntas do Congresso Nacional.....	60
5. Auto-organização e regimento interno .....	60
5.1 Direção e funcionamento dos trabalhos legislativos.....	60
5.2 Abertura e término das sessões legislativas.....	65
5.2.1 Legislatura.....	65
5.2.2 Sessão legislativa ordinária e período legislativo .....	66
5.2.3 Recesso parlamentar .....	68
5.2.4 Sessão legislativa extraordinária.....	68
5.2.5 Sessão ordinária e sessão extraordinária .....	69
5.2.6 Sessões preparatórias .....	71
5.3 Comissões parlamentares.....	71
5.4 Comissões parlamentares e relatoria.....	93
5.5 Bancadas, blocos parlamentares, frentes parlamentares, maioria e minoria .....	94
5.6 Líder e colégio de líderes .....	97
5.7 Obstrução parlamentar .....	97
5.8 Poder de polícia .....	98
6. Atribuições do Congresso Nacional.....	100
7. Considerações finais.....	104

## **CAPÍTULO 4 – O ATO LEGISLATIVO .....**

1. O ato legislativo – considerações gerais.....	107
2. Lei, regulamento e decreto.....	112
3. Classificação do ato legislativo .....	116
4. Normas jurídicas como objeto do ato legislativo .....	118
4.1 Requisitos das normas jurídicas.....	118

4.2 Classificação das leis.....	120
5. A Crise da Lei .....	128
<b>CAPÍTULO 5 – TÉCNICA LEGISLATIVA E LEGÍSTICA .....</b>	<b>131</b>
1. Técnica legislativa – Conceito – Aspectos gerais .....	131
2. Redação da lei – forma, substância, qualidade e legitimidade .....	134
3. Instrumentos de trabalho .....	141
4. As etapas da redação das leis.....	144
5. Estrutura da lei .....	145
6. Parte preliminar da lei.....	152
6.1 Epígrafe .....	152
6.2 Rubrica ou ementa da lei.....	153
6.3 Preâmbulo (autoria ou fundamento legal da autoridade) .....	154
6.3.1 Ordem de execução ou mandado de cumprimento .....	155
6.4 Enunciado do objeto e indicação do âmbito de aplicação das disposições normativas .....	155
6.5 Cláusulas justificativas do ato .....	156
7. Parte normativa (texto ou corpo da lei).....	156
7.1 Artigo.....	157
7.2 Desdobramento dos artigos – Os parágrafos.....	162
7.3 Incisos, itens e alíneas .....	163
7.4 Agrupamento dos artigos .....	164
7.5 Parte geral e parte especial.....	165
7.6 Disposições preliminares .....	165
7.7 Disposições gerais .....	166
7.8 Anexos.....	167
7.9 Remissões.....	167
8. Parte final da lei .....	168
8.1 Disposições transitórias.....	168

8.2 Cláusula de vigência .....	169
8.3 Cláusula de revogação.....	170
9. Fecho da lei .....	172
10. Assinatura e referenda na lei.....	172
11. Alteração das leis.....	174
12. Consolidação das leis e outros atos normativos.....	175
13. Legística .....	177

<b>CAPÍTULO 6 – PROCESSO LEGISLATIVO.....</b>	<b>181</b>
1. Introdução .....	181
2. Noção de processo legislativo.....	184
2.1 Fases do processo legislativo.....	186
3. Atos do processo legislativo.....	187
3.1 Iniciativa.....	188
3.2 Emenda.....	195
3.3 Votação.....	199
3.4 Sanção .....	205
3.4.1 Sanção e vício de iniciativa .....	206
3.5 Veto .....	209
3.6 Promulgação.....	213
3.7 Publicação .....	218
4. Espécies normativas.....	222
4.1 Emendas à Constituição .....	222
4.2 Leis complementares.....	225
4.3 Leis ordinárias.....	229
4.4 Leis delegadas .....	229
4.5 Medidas provisórias – Emenda Constitucional n. 32, de 11 de setembro de 2001 .....	232

4.5.1 Natureza jurídica das medidas provisórias.....	235
4.5.2 Efeitos das medidas provisórias .....	236
4.5.3 Regime jurídico-constitucional das medidas provisórias .....	237
4.6 Decretos legislativos.....	243
4.6.1 Tratados internacionais e decretos legislativos .....	245
4.7 Resoluções.....	246
5. Leis orçamentárias .....	248
6. Plebiscito e referendo .....	248
7. Processo legislativo nos estados e municípios .....	250
8. Devido processo legislativo e controle de constitucionalidade.....	252
8.1 Controle preventivo e comissões parlamentares .....	253
8.2 Súmulas da Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania ....	256
8.3 Controle jurisdicional preventivo, devido processo legislativo e vícios regimentais .....	256
8.4 Controle preventivo e lei delegada .....	262
8.5 Controle preventivo e veto presidencial .....	262
8.6 Observações gerais sobre o controle preventivo .....	263
9. Considerações finais.....	264
<b>CAPÍTULO 7 – PROCEDIMENTO LEGISLATIVO.....</b>	<b>267</b>
1. Noção de procedimento legislativo .....	267
2. Tipologia do procedimento legislativo.....	269
3. Procedimento legislativo normal ou comum .....	269
4. Procedimento legislativo abreviado .....	272
5. Procedimento legislativo sumário.....	272
6. Procedimento legislativo sumaríssimo .....	273
7. Procedimento legislativo concentrado .....	273
7.1 Leis orçamentárias.....	274
7.2 Leis delegadas .....	280

8. Procedimento legislativo especial .....	281
8.1 Emendas à Constituição .....	281
8.2 Elaboração de códigos .....	283
8.3 Medidas provisórias .....	283

BIBLIOGRAFIA .....	291
--------------------	-----

## **APÊNDICE**

LEI COMPLEMENTAR N. 95, DE 26 DE FEVEREIRO DE 1998 .....	301
DECRETO N. 4.176, DE 28 DE MARÇO DE 2002 .....	309

## **ANEXO I**

QUESTÕES QUE DEVEM SER ANALISADAS NA ELABORAÇÃO DE ATOS NORMATIVOS NO ÂMBITO DO PODER EXECUTIVO ....	330
DECRETO N. 4.176, DE 28 DE MARÇO DE 2002 .....	337

## **ANEXO II**

ANEXO À EXPOSIÇÃO DE MOTIVOS DO (INDICAR NOME DO MINISTÉRIO OU SECRETARIA DA PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA) N. ____, DE ____ DE ____ DE 20 ____ .....	337
MANUAL DE REDAÇÃO DA CÂMARA DOS DEPUTADOS .....	339
LEI COMPLEMENTAR N. 78, DE 9 DE JULHO DE 2004 .....	357